

# 조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

## 미국 연방조달 정책 현황 및 시사점

강희우 한국조세재정연구원 연구위원 / hkang@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
- 02 최근 미국 연방정부  
조달시장 내 정책 변화
- 03 정책제언  
참고문헌

2022.10.25.

No.128



요약

- 2021년 미국의 바이든 대통령은 미국 재건계획의 일환으로 중산층 및 중소기업 지원 강화를 위해 연방정부 기관의 중소기업(Small Disabled Businesses, SDB) 제품 계약 비중을 2025년까지 15%로 상향 조정하는 등 미국 연방정부 조달시장 내 중소기업 지원을 확대하기 위한 정책을 발표함
  - 미국 연방정부는 중소기업 및 소외된 계층 기업의 공공조달시장 참여를 확대함으로써 형평성(equity)을 제고하고자 함
- 미국 백악관 관리예산실(Office of Management and Budget)은 이러한 정책을 뒷받침하기 위해 ‘연방정부 조달에서의 형평성 제고(Advancing Equity in Federal Procurement)’라는 대통령 메모(Memorandum)를 발표했으며, 이에 따라 연방정부 기관은 조달정책 추진에 있어 다섯 가지 관리조치를 취해야 함
  - ① 각 연방정부기관은 중소기업청과 중소기업 제품 구매목표비율을 합의해야 하고, ② 중소기업의 카테고리 관리 제도 참여를 확대하기 위해 제도 운영방식을 조정해야 하며, ③ 신규 기업과 중소기업의 공공조달시장 진입을 촉진시켜야 함
  - 또한 ④ 주요 고위관리직 공무원단의 성과계획에 중소기업 대상 계약금액 목표 달성 정도를 포함시키고, ⑤ 기관 내 중소기업계약 담당 조직이 고위 임원진과 소통할 수 있도록 거버넌스를 개편해야 함
- 우리나라도 중소기업 참여 확대를 통해 공급업체 기반을 다변화하기 위해서는 공공조달시장 내 성과관리 대상을 넓히고 성과지표를 추가하는 한편, 중소기업의 공공조달시장 진입 장벽을 낮추기 위한 노력이 필요함
  - 우리나라는 기존의 중소기업자간 경쟁제품제도, 중소기업제품 구매목표비율제도 등을 통해 공공조달시장에서 중소기업제품 구매를 지원하고 있지만, 관련 성과지표는 기관별 중소기업제품 등의 구매목표비율, 구매실적비율에 그치고 있어 체계적인 중소기업 지원을 위해서는 성과관리 대상 및 성과지표의 확대가 필요함

# 01 들어가는 글

- 우리나라는 중소기업자간 경쟁제품제도, 중소기업 기술개발제품 우선구매제도 등 공공조달시장을 통해 중소기업의 판로를 지원하고 있으며, 이러한 공공조달시장을 통한 중소기업 지원은 미국 등 주요 선진국에서도 찾아볼 수 있음
  - 우리나라는 중소기업자만 참여 가능한 중소기업자간 경쟁제품제도, 기관별 중소기업제품 구매 비중을 정하도록 한 중소기업제품 구매목표비율제도, 그 외 공사용자재 직접구매제도, 기술개발제품 우선구매제도 등을 통해 공공조달시장에서 중소기업을 지원하고 있음
  - 미국 역시 중소기업만이 참여할 수 있는 중소기업 할당제도(Set-aside), 사회경제적 약자가 운영하는 기업을 9년 동안 지원하는 8(a) 프로그램, 중소기업 혁신연구 프로그램(Small Business Innovation Re-

search) 등을 통해 공공조달시장 내에서 중소기업을 지원하고 있음<sup>1)</sup>

과 소외된 계층 기업의 참여율을 높이기 위해 이와 같은 정책 변화를 추진하고 있음

- 최근 미국 바이든 대통령은 미국 재건계획의 일환으로 중산층 및 중소기업 지원 강화를 위해 연방정부 기관의 중소기업(Small Disabled Businesses, SDB) 제품 계약 비중을 2025년까지 15%로 상향 조정하기로 발표하는 등 미국 연방정부 조달시장 내 중소기업 지원 정책에 변화가 있음
  - 바이든 대통령은 연방정부 조달시장 내에서 중소기업

- 본고는 최근 미국 백악관의 관리예산실(Office of Management and Budget)이 연방정부 부처에 배포한 대통령 메모(Memorandum) ‘연방정부 조달에서의 형평성 제고(Advancing Equity in Federal Procurement)’를 바탕으로 연방정부 조달정책의 변화와 시사점을 정리함<sup>2)</sup>

## 02 최근 미국 연방정부 조달시장 내 정책 변화

### 1. 개요

- 2021년 미국 바이든 대통령은 행정명령(Executive Order)과 탈사인증학살 백주년 추모행사 연설을 통해 중소기업(small business<sup>3)</sup>) 지원과 형평성 제고를 위해 연방정부 조달을 활용하는 정책 추진을 발표함
  - 행정명령(Executive Order 13985) 「연방정부를 통한 인증 형평성 및 소외된 지역사회 지원 향상(Advancing Racial Equity and Support for Underserved Communities through the Federal Government)」에서 바이든 대통령은 연방기관에 모든 공급업체가 연방 계약 및 조달 기회를 보다 쉽게 이용할 수 있도록 하고 소외계층 및 지역사회가 직면한 난관을 제거하도록 지시함

- 또한 2021년 6월, 바이든 대통령은 탈사인증학살 백주년 추모행사 연설을 통해 중소기업에 수주되는 계약 비중을 2025년까지 15%로 늘리겠다는 목표를 발표함

- 본 원고에서 소개하는 대통령 메모는 2025 회계연도까지 중소기업에 대한 지출을 15% 수준으로 늘리고, 중소기업법(Small Business Act)에서 인정하는 추가적인 중소기업 및 소외된 기업을 위한 기본 지출을 늘리겠다는 대통령의 공약을 이행하기 위해 연방기관이 수행해야 할 관리과제를 제시하고 있음
  - 또한 해당 대통령 메모는 연방기관들에 중소기업청(Small Business Administration, 이하 SBA)과 연방 구매 기관이 협력하여 개발한 다섯 가지 관리 조치(management actions)를 취하도록 지시함

1) KOTRA, 『미국 공공조달시장 진출 전략 보고서』, KOTRA자료 21-119, 2021.

2) 미국의 대통령 메모(Memorandum)는 행정명령(Executive Order)과 유사한 대통령 입법 형태로 주로 행정부 내부 업무 지시용으로 발표하고 있음(세계법제정보센터, [https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO\\_NTNL\\_CD=US](https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO_NTNL_CD=US), 검색일자: 2022. 9. 26.)

3) 우리나라에서 미국의 small business를 중소기업 또는 소상공인으로 번역하고 있는데, 본고에서는 중소기업으로 번역함

## 2. 주요 내용

- 백악관 관리예산실은 대통령 메모를 통해 대통령의 공약을 이행하고자 아래와 같은 다섯 가지의 관리 조치를 취하도록 지시함
- (관리조치 1) 연방기관은 2022 회계연도에 연방조달 계약 지출의 최소 11%를 중소기업에 지급할 수 있도록 기관별 중소기업 계약 목표를 중소기업청(Small Business Administration, SBA)과 합의해야 함
  - 2020 회계연도에 연방기관 적격계약 총액의 10.45%를 중소기업에 지출했으며, 2025 회계연도까지 목표 공약인 15%를 달성하기 위해 기관과 중소기업청은 2022 회계연도에 대한 계약 목표를 협의해야 함
- (관리조치 2) 중소기업 및 기타 중소기업의 계약 기회를 확대하기 위해 카테고리 관리(category management)의 수행방식을 검토·조정해야 함
  - 카테고리 관리란, 2014년부터 연방기관마다 공통적으로 소비하는 재화와 서비스(전체 연방조달계약 지출의 약 60%를 차지하고 있음) 구매방식을 조직화함으로써 연방기관이 수천개의 독립기관이 아닌 하나의 조직된 기관으로 해당 제품을 구매할 수 있도록 지원하는 제도임
  - 카테고리 관리 수행방식으로는 구매결정 지원을 위한 데이터 분석, 동일 업체와의 중복 조치를 방지하기 위한 공급업체 관리 전략 채택, 미래에 더 나은 구매를

- 지원하기 위한 계약조항과 가격의 공유 등이 있으며, 3년 동안 33억달러 이상을 절감한 것으로 평가됨
- 하지만 관리지출 인증 관련 분석 결과에 따르면 카테고리 관리하에서 사회경제적으로 소외된 기업(socioeconomic small business)이 낙찰자가 된 비율이 더 낮은 것으로 나타남
  - ‘관리지출(Spend under Management, SUM)’ 인증은 Tier 0(비조정지출)부터 Tier 3(연방정부 단위 지출)까지 네 가지로 분류되어 있는데 Tier가 높아질수록 더 조직화된 구매행위를 의미함
- 이러한 현상은 연방기관이 소규모 계약보다 대규모 계약 체결 시 관리지출 인증 기준을 준수하는 경향에 의한 것이며, 이로 인해 소규모 업체는 관리지출 인증을 위한 계약체결 참여에 어려움이 있음
- OMB는 카테고리 관리로 대표되는 조달계약 효율화 정책과 연방정부 조달시장 내 형평성 제고를 연계하기 위해 이전의 카테고리 관리 관련 대통령 메모(OMB(2019), M-19-13)를 아래와 같이 수정함
- (관리조치 3) 연방조달 시장에서 새로운 기업의 참여를 늘리고 중소기업 참여의 감소 추세를 반전시켜야 함
  - 최근 보고에 따르면, 2005년부터 2019년까지 연방 조달 신규 중소기업 진입 수가 79% 감소했으며, 연방 조달 데이터 시스템(Federal Procurement Data System)에 보고된 기관 데이터를 분석한 결과, 2010년 이후 연방 공급업체 기반에서 4만 9천개(약 38%)의 중소기업이 없어진 것으로 나타남
  - 2021년 관리예산실이 대통령에 제출한 보고서에 따

**표 1** 관리지출(Spend under Management, SUM) 인증의 종류

구분	내용
Tier 0	비조정 지출: 분산적인 방법으로 구매하며 카테고리 관리 원칙을 따르지 않는 경우
Tier 1	기관을 단위로 관리되는 지출로서 의무적으로 사용해야 하는 정책과 강력한 계약관리 사례(자료 분석, 기관 간 정보 공유, 성과지표 정의 및 발표 등)를 적용하는 경우
Tier 2	다부처 또는 연방정부 단위 솔루션(기관 간 정보 및 자료 공유, 다부처 지표의 사용 등)을 통해 관리되는 지출
Tier 3	연방정부 내 카테고리 조달 전문가에 의한 기관 간 협력 절차에 따라 조성된 ‘Best in Class 솔루션’을 통해 연방정부 단위로 관리되는 지출: 최고의 가격과 계약조건을 제시하고 가장 강력한 계약관리 사례를 적용하는 경우

자료: Office of Management and Budget(2019), pp. 4~5의 내용을 저자 정리

**표 2** 카테고리 관리와 관련한 관리예산실의 대통령 메모 M-19-13의 개정 및 업데이트 주요 내용 요약

개정 사항	개정 목표
2022 회계연도부터 Tier 2(사회경제적으로 소외된 중소기업 관리지출 인증)을 신설해 사회경제적 소외 중소기업과 체결한 모든 계약을 기관의 카테고리 관리 목표 점수로 인정함	소외된 중소기업 커뮤니티를 위해 최고의 조달 전략을 추구하도록 인력을 보장하는 것은 사회경제적으로 소외된 중소기업의 조달시장 참여를 극대화하는 데 도움이 됨
기관은 법령에 따른 사회경제적 책임과 중소기업 공급업체 기반의 다양성 강화 필요성에 맞추어 카테고리 관리 계획을 수립하고 이를 이행해야 함	카테고리 관리 사례를 활용하여 산업별 모범 사례를 공유하는 것은 중소기업의 부담을 줄이고 중소기업 목표 달성을 촉진함
기관은 카테고리 관리 계획으로 인해 Best in Class 솔루션 인증(Tier 3)을 위한 조달계약 지출이 사회경제적으로 소외된 중소기업 지원과 일반 중소기업 참여 확대를 저해하지 않도록 유의해야 함	기관의 Best in Class 솔루션이 중소기업 공급업체 기반의 다양성 강화에 필요한 소규모 계약 발주 및 기타 전략과 균형을 이루도록 보장함으로써 조달의 형평성을 높일 수 있음
소수계 기업지원청(Minority Business Development Administration)을 포함하는 미국 상무부와 중소기업청은 카테고리 관리 리더십 위원회(Category Management Leadership Council)의 의결 회원(voting members)으로 인정함	카테고리 관리 거버넌스에서 중소기업 형평성 강화는 공공조달시장 내에서 공급업체의 다양성을 촉진시킬 수 있음

자료: Office of Management and Budget(2021), pp. 3~4

르면 신규 또는 최근에 진입한 기업은 정부의 불충분한 지원과 불확실성으로 인해 연방조달시장에서 어려움을 겪고 있는 것으로 나타남<sup>4)</sup>

- 이는 조달의 형평성을 향상시키려는 행정부의 목표와 상충되고, 연방조달시장의 역동성과 경쟁력이 저하될 수 있으며, 연방조달시장 내 기존 기업으로 하여금 불공평한 이점을 제공함으로써 연방조달시장 내 공급업체 다양성 강화 노력에 장애로 작용할 수 있음
- 이러한 어려움을 해소하기 위해 연방기관별 신규기업 참여 관련 성과계획을 수립하고, 발주 기회 사전인지 지원을 위한 연방조달 예측 툴을 개발하며, 계약제도 및 구매행위가 중소기업 참여에 미치는 영향을 평가하기 위한 데이터 분석 능력 제고 등의 정책을 추진할 예정임
  - 관리예산실은 재무부와 함께 현재 연방조달시장에 참여하고 있지 않은 업체가 발주 기회를 확인하고 구매이력 및 기타 중요한 지역·사회경제적 요소를 확인할 수 있도록 통합재정정보시스템(US-Aspending.gov)에 중소기업 친화적 데이터를 추가할 예정임
- 더불어 행정명령(Executive Order 13985)에 따라

설립된 기관별 조달형평성 제고팀(agency equity teams for procurement)은 중소기업 참여 확대를 위한 전략 수립, 연방조달계약 절차 홍보, 조달 행정 절차 부담 완화 등의 정책을 추진해야 함

- 각 연방기관은 기관 내 중소기업지원실(Office of Small Disadvantaged Business Utilization) 및 중소기업청의 조달센터담당자와 함께 조달 절차 초기에 참여하여 위험요소를 확인하고 중소기업 참여 기회를 확대하기 위한 전략을 세워야 함
- 새로운 사회경제적 소외 중소기업의 프로그램 관리자와 정기적으로 회의를 개최하여 조달에 대한 이해 및 기회에 대한 인식을 제고함
- 조달 행정절차 부담을 줄이거나 중소기업의 참여를 높이는 혁신적인 비즈니스 관행의 활용을 늘려야 함
- 중소기업을 위해 별도로 설정한 단순화된 조달 하한선(simplified acquisition threshold)에 따라 체결된 조달계약 지출 비율을 관리해야 함
- 하도급 계약은 중소기업이 연방 계약에 참여할 수 있는 기회이기 때문에 하도급 계획 및 목표에 대한 주 계약업체 감독을 강화해야 함

4) 관리예산실은 2021년 7월 “Study to Identify Methods to Assess Equity: Report to the President”를 제출함

- (관리조치 4) 주요 고위관리직 공무원단(Senior Executive Service, SES)의 성과계획 일부로서 중소기업 대상 계약금액 목표 달성을 포함시킴<sup>5)</sup>
  - 사회경제적 소외 중소기업을 위한 형평성을 제고하기 위해서는 기관 고위관리직의 관심과 적극적인 참여 및 사후관리가 필요함
  - 연방기관은 상향 조정한 중소약자기업 목표를 포함해 사회경제적 소외 중소기업을 위한 각각의 목표 달성 정도를 고위관리직 공무원단의 성과계획의 평가기준으로 포함시켜야 함
- (관리조치 5) 연방기관 내 중소기업계약 담당 조직이 기관의 고위 임원진과 소통할 수 있도록 거버넌스를 조정해야 함
  - 중소기업법(Small Business Act)은 조달기능이 있는 연방정부 기관으로 하여금 조달 및 계약 과정에서 중소기업을 지원할 수 있도록 중소장애기업지원실을

두도록 규정하고 있음

- 중소장애기업지원실은 ① 중소기업 참여율을 늘리기 위해 기관 구매담당자와 협력, ② 중소기업의 대금 수령 지원, ③ 기관의 공급업체 기반 확대를 위해 최고 구매관리자(Chief Acquisition Officers)와 고위조달임원(Senior Procurement Executives)에게 구매전략, 시장조사 등과 관련해 조언을 함으로써 형평성을 제고하는 역할을 담당하고 있음
- 중소기업법은 중소장애기업지원실의 책임자가 기관장이나 부기관장에게 직접 보고하도록 규정하고 있으나, 기관별로 차이가 존재함
- 조달정책과 관련해 기관 고위 임원진과의 충분한 소통은 기관 임무 수행에서 연방정부의 중소기업 계약 목표를 고려하고, 또한 카테고리 관리를 위한 기관 고위 책임자 간의 효과적인 협력을 촉진하기 위해 반드시 필요함

## 03 정책제언

### (제언 1) 공공조달시장 내 중소기업 지원 성과관리의 필요성

- 우리나라는 현재 중소기업제품, 기술개발제품, 여성기업제품 등에 대해 기관별 구매목표비율과 구매실적비율을 관리하고 있지만, 공공조달시장을 통해 보다 체계적인 정책 지원을 하기 위해서는 성과관리 대상 제도의 확대, 성과지표의 다양화가 필요함

- 미국 연방정부는 기관별 구매목표비율을 중소기업청과 협의해 정한 이후 그 결과뿐만 아니라, 카테고리 관리 제도하에서 중소기업의 참여율, 비용절감 규모 등을 파악하고 있어 공공조달시장 내에서 주요 제도 및 정책목표에 따라 주요 지표를 관리하고 있는 것으로 판단됨
- 반면 우리나라는 공공조달시장 내 중소기업 지원 제도가 다양함에도 불구하고, 그 성과는 중소기업제품, 기술개발제품, 여성기업제품, 장애인기업제품, 기술

5) 미국 연방공무원의 GS(General Schedule) 등급은 총 18개로 구분되어 있으며, 미국은 1978년 연방공무원제도를 개편하며 GS16, GS17, GS18 등급(우리나라의 국장급)에 해당하는 상위 직위를 모아 고위관리직 공무원단(Senior Executive Services) 제도를 신설함(자료: 대한민국 정책브리핑, 「세계(世界)의 공무원」 미국 - 엄격한 직위분류, 모두가 전문가(專門家) 자부심, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148745351>, 검색일자: 2022. 8. 1.)

개발제품 등에 대한 구매목표비율과 그 실적비율만을 관리하고 있어 성과관리 대상과 성과지표의 범위가 제한적임

- 우리나라도 공공조달시장을 통한 중소기업 지원 제도의 효과성 제고를 위해 기관별 중소기업제품 구매비율뿐만 아니라, 주요 제도별로 중소기업의 참여율을 주기적으로 관리함으로써 성과관리 범위를 확대하는 것이 필요함
- 더불어 고위 관리직의 업무성과 평가 시 중소기업 지원 제도 관련 성과지표의 달성 정도를 포함시킴으로써 기관 고위 담당자의 관심을 제고할 수 있으며, 기관 내 수요기관 구매담당자가 중소기업 참여에 관심을 가지고 고위 임원진과 소통할 수 있도록 유인체계를 구축해야 함

## (제언 2) 중소기업의 공공조달 시장 참여 확대를 위한 지원 정책 재정립 필요성

- 공공조달시장을 통한 중소기업 지원을 위해서는 체계적인 성과관리와 함께 중소기업의 조달계약 진입장벽을 낮추어 주는 제도 개편이 필요함

- 조달청은 윤석열 정부의 규제 개혁 움직임과 함께 기술력은 있지만 판로 확보에 어려움을 겪고 있는 혁신기업을 대상으로 간담회를 개최하는 등 공공조달시장 진출을 지원하기 위한 노력을 기울이고 있음<sup>6)</sup>
- 이와 유사하게 미국 연방정부는 카테고리 관리 제도 하에서 중소기업 참여율이 떨어진다는 문제점을 확인한 이후 중소기업의 진입장벽을 낮추고 기관으로 하여금 공급업체 기반을 다양화하도록 관련 지침을 개정함
  - 또한 중소기업이 공공조달시장에 적극 참여할 수 있도록 관련 지원 제도를 강화하고 불확실성을 줄이기 위한 노력을 이어나감
- 새로운 중소기업의 지속적인 공공조달시장 참여는 공공서비스의 질을 향상시키고 민간부문 경쟁력을 강화시키기 때문에 우리나라도 주요 제도별로 중소기업 진입장벽을 식별하는 노력을 기울이고, 전자조달시스템을 통해 신규발주 정보를 투명하게 공개하는 한편, 각 수요기관은 고유의 수요를 기반으로 중소기업 공급업체 기반을 확대할 수 있는 조달계획을 수립해야 함

6) 조달청 보도자료, 「이종욱 조달청장, 혁신기업 현장의 목소리 청취」, 2022. 7. 27., <https://www.pps.go.kr/kor/bbs/view.do?bbsSn=2207270007&key=00634&pageIndex=7&orderBy=bbsOrd+desc&sc=&sw=>, 검색일자: 2022. 9. 26.

참고문헌

- KOTRA, 『미국 공공조달시장 진출 전략 보고서』, KOTRA자료 21-119, 2021.
- Office of Management and Budget, “Category Management: Making Smarter Use of Common Contract Solutions and Practices,” Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, M-19-13, 2019.
- \_\_\_\_\_, “Advancing Equity in Federal Procurement”, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, M-22-03, 2021.

〈웹 사이트〉

- 대한민국 정책브리핑, 「[세계(世界)의 공무원] 미국 - 엄격한 직위분류, 모두가 전문가(專門家) 자부심」, <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148745351>, 검색일자: 2022. 8. 1.
- 조달청 보도자료, 「이종욱 조달청장, 혁신기업 현장의 목소리 청취」, 2022. 7. 27., <https://www.pps.go.kr/kor/bbs/view.do?bbsSn=2207270007&key=00634&pageIndex=7&orderBy=bbsOrder+desc&sc=&sw=>, 검색일자: 2022. 9. 26.
- 세계법제정보센터, 「세계법제정보 - 서비스 제공 국가 - 미국」, [https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO\\_NTNL\\_CD=US](https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO_NTNL_CD=US), 검색일자: 2022. 9. 26.